



International Organization for Migration (IOM)
The UN Migration Agency

Информационный листок № 5 Глобальное управление миграцией: существующая архитектура и последние изменения



За последние годы управление миграцией на глобальном уровне претерпело существенные изменения. Наиболее примечательными из них стали принятие Генеральной Ассамблеей ООН *Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах 2016 года* и текущие усилия по продвижению двух глобальных договоров. В этой главе рассматривается, каким образом такие изменения могут способствовать более эффективному глобальному управлению международной миграцией. Она начинается с рассмотрения преимуществ управления миграцией на глобальном уровне и препятствий, мешающих достижению большего прогресса. Затем приводится обзор

основного нормативного и институционального ландшафта. Остальная часть главы посвящена рассмотрению усилий, предпринятых в 2001 – 2016 годах в отношении трех всеобъемлющих тем:

- 1) основных диалогов и инициатив, являющихся инструментами для укрепления динамики и доверия в отношении более широкой деятельности на глобальном уровне; 2) конкретных инициатив по созданию нормативных рамок укрепления защиты мигрантов; и 3) учета проблематики международной миграции в глобальных мерах реагирования на другие проблемы. В заключение, хотя и признается наличие фрагментации в системе и основных вызовов, подлежащих урегулированию, тем не менее подводится итог замечательному прогрессу, достигнутому в последние годы в рамках поэтапных процессов консультаций, сотрудничества и укрепления доверия.

ОСНОВНЫЕ МОМЕНТЫ

- Несмотря на проблемы глобального сотрудничества и координации, более эффективная система глобального управления миграцией обладает потенциалом для совершенствования коллективных мер реагирования и создания возможностей для получения взаимных

преимуществ. Одной из проблем для сторонников международного сотрудничества является выявление вопросов и тематических областей, более восприимчивых к глобальным, а не национальным или региональным мерам реагирования, и демонстрация того, каким образом сотрудничество и координация глобального уровня могут способствовать достижению взаимных преимуществ.

- Нормативная архитектура включает подробный, но фрагментированный свод законов, норм и правил, регулирующих поведение государств и других сторон; однако существуют пробелы в их осуществлении, и некоторые области нуждаются в развитии. В основе каждой из этих областей лежит режим международного права прав человека, который налагает на государства обязанности уважать, защищать и осуществлять права человека всех лиц, включая мигрантов. Помимо устранения пробелов в осуществлении, звучат также призывы к разработке норм по таким вопросам, как защита уязвимых мигрантов. В конечном счете, преимущества, вытекающие из глобального управления миграцией, должны также оцениваться по тому, в какой степени такая система способствует более полной реализации прав и благополучию мигрантов.
- Одним из прагматических решений по заполнению нормативных пробелов на международном уровне, преодоление которых вряд ли возможно путем внедрения имеющих обязательную юридическую силу международно-правовых норм на глобальном уровне, является мини-многосторонность, в последнее время наблюдаемая в форме Инициативы МИСИК и Нансеновской инициативы. Специальный характер процессов мини-многосторонности позволяет им урегулировать возникающие проблемы и озабоченности более эффективно, чем это возможно с помощью более формальных механизмов, зачастую привязанных к конкретным мандатам.
- Включение мигрантов и мобильности людей в систему глобального управления другими транснациональными вопросами имеет важное значение и отражает актуальность и межсекторальную значимость миграции. К этим вопросам относятся устойчивое развитие, изменение климата, снижение риска бедствий и новая программа развития городов.
- В последние два десятилетия отмечалась активизация усилий по улучшению глобального управления посредством диалогов и инициатив глобального уровня, укрепивших доверие и консенсус между государствами. В настоящее время происходит ускоренный процесс преобразований, в рамках которого государства проявляют все большую готовность к участию в многосторонней деятельности и создают механизмы для укрепления международного сотрудничества по различным аспектам миграции.
- Следующей важной задачей является переход от нынешнего положения, характеризующегося в основном проведением консультаций и усилиями по отдельным направлениям, к более активным совместным действиям, способным в конечном счете снизить уровень фрагментации в системе. Несмотря на прогресс, достигнутый до настоящего времени, нет никакой гарантии, что государствам удастся сформировать более последовательную систему, позволяющую им разработать и осуществлять взаимовыгодные договоренности в отношении перемещения лиц через международные границы. Глобальные договоры по миграции и по беженцам дают возможность продвинуться к реализации более последовательного подхода в отношении международной миграции.

- Для улучшения глобального управления миграцией, включая реализацию мер, предусмотренных в глобальных договорах, чрезвычайно важное значение имеет институциональная координация между учреждениями, осуществляющими полномочия и программы в области миграции и заинтересованными в ней. Глобальная группа по проблемам миграции, созданная в порядке признания сложности институционального ландшафта, потенциально способна сыграть важную роль. После своего присоединения к системе ООН МОМ должна получить более широкие возможности для обеспечения повышения внимания, согласованности и эффективности мер реагирования в отношении вопросов миграции как в рамках ООН, так и среди государств, хотя ей также придется преодолевать препятствия, обусловленные проектной моделью ее финансирования и ненормативной основой ее деятельности.
- К настоящему времени достигнут замечательный прогресс в совершенствовании глобального управления миграцией; вместе с тем все еще существует потребность в более эффективной системе глобального управления. В эпоху подъема национализма государства проявляют готовность к ведению переговоров в отношении резолюций, деклараций ООН и глобальных договоров и к включению МОМ в систему ООН. Тем не менее число препятствий для глобального управления миграцией огромно и будет расти, если государства замкнутся в себе и не будет вестись борьба с ксенофобией. Поэтапный процесс консультаций, сотрудничества и укрепления доверия, имевший место до настоящего времени, свидетельствует о возможности достижения прогресса, хотя и малыми шагами. Он остается наиболее многообещающим продвижением на пути к глобальному управлению миграцией.

Для ознакомления с докладом просьба перейти по ссылке <https://www.iom.int/world-migration-report-2018>

